

自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室

自然资办函〔2026〕124号

内 部

自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 关于印发《耕地保护和国土绿化空间专项规划 编制工作方案》的函

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、林业和草原局：

为做好耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作，化解耕地和林地、草地空间矛盾冲突，统筹优化农用地空间布局，部局研究制定了《耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作方案》。现印发你们，请认真抓好落实，有关工作进展情况和成果及时报部局。



耕地保护和国土绿化空间专项规划 编制工作方案

为提升国土空间协同治理水平，加快推进“一张图”建设，高质量完成耕地保护和国土绿化空间专项规划（以下简称“专项规划”）编制任务，制定本方案。

一、总体要求

（一）定位和目的。专项规划是国土空间规划体系的重要组成部分，是国土空间总体规划的延伸和完善，用于引领和指导耕地保护和国土绿化工作。编制实施专项规划，目的是化解耕地和林地、草地空间矛盾冲突，优化农用地空间布局，实现规划引领下更高质量的耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，为促进农业农村现代化，保障国家粮食安全和生态安全提供有力支撑。

（二）主要任务。谋划到2035年的耕地保护和国土绿化空间布局，统筹划定耕地空间、耕地补充空间（二者共同构成耕地保护空间）以及林草空间、林草补充空间（二者共同构成国土绿化空间），明确耕地、林地、草地管理边界，同步正向优化永久基本农田，纳入“一张图”监督实施。同时，建立规划引领下的耕地、林地、草地保护制度体系，明确实现耕地总量动态平衡、布局优化、质量提升的落实举措和监督管理要求。

（三）规划层级。国家级专项规划明确各省（区、市）耕地

和林草保护目标任务，确定国家集中垦造耕地和实施国土绿化的重点区域。省级专项规划是重点，明确市、县耕地和林草保护目标任务以及耕地、林地、草地空间矛盾处理规则，组织市、县通过自上而下和自下而上相结合的方式，明确并划定耕地保护和国土绿化空间，统一纳入“一张图”平台。市、县层级不编制专项规划，具体负责规划落实。

二、工作原则

（一）加强规划引领，保障目标实现。以实现规划期目标为努力方向，通过“认定、恢复、置换”和规范落实占补平衡，实现耕地数量稳定下的布局优化、质量提升、生态改善。落实森林覆盖率、林草覆盖率等生态保护目标，提升林草资源质量、碳汇能力和生态服务功能。

（二）坚持实事求是、因地制宜，提升质量。按照“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草、宜沙则沙”和“四水四定”原则，推动耕地向自然地理条件适宜和农田水利设施完善的空间集中，林地、草地向生态区位重要和生态环境脆弱的地区集中，同步提升耕地、林地、草地质量。

（三）坚持“大稳定、小调整”，优化空间布局。考虑历史传承，在“三区三线”划定的耕地和永久基本农田、生态保护红线格局总体稳定基础上，顺应自然地理条件和生态本底特征，统筹优化农用地空间布局。

（四）坚持“以进定出、优进劣出”，实现耕地总量动态平衡。

优先将优质园地、已建成高标准农田及其他适宜耕作的地块调入耕地保护空间；将生态区位重要、生态功能突出且适宜造林种草的地块调入国土绿化空间。根据各类可调入的优质资源情况和目标任务，统筹确定拟调出的耕地、林地、草地规模和范围。

三、空间划定方法

以 2024 年度国土变更调查和林草湿荒普查结果为基础底图，衔接“三区三线”划定成果，统筹划定耕地保护和国土绿化空间。专项规划编制过程中，落实经批准实施的省级和国批城市总体规划确定的耕地和永久基本农田保护目标任务；其它市、县耕地和永久基本农田保护目标任务原则上也不作调整，确有需要的，可在省域内统筹调整。

（一）划定耕地空间。耕地空间是依据《土地管理法》实行耕地保护管理的空间范围，划定规模不低于国土空间总体规划确定的耕地保护目标任务。

2024 年底现状优质耕地按照应划尽划原则，划入耕地空间。以下情形中水土条件适宜且能够持续稳定耕作的现状耕地，划入耕地空间：①“三区三线”划定的耕地保护红线内的现状耕地；②“三区三线”划定后，通过高标准农田建设、全域土地综合整治等方式新增的耕地；③经省级自然资源、林草部门协商一致，林区、牧区范围内历史形成的集中连片耕地（国有林权证确定的国有林地所有权、使用权归属不变）；④耕地占补平衡补充耕地储备库中的补充耕地，或拟按占补平衡新管理方式入库的补充耕地，2024 年底现状为耕地的（尚

未使用的后续仍可用于落实非农建设占补平衡)。

以上情形划入后，如面积未达到预计的空间划定规模，选取2025年新增的优质耕地，以及按照完善后的耕地调查规则后续可认定为耕地，且水土条件适宜、能够持续稳定耕作的园地等其他农用地划入耕地空间。

以下情形原则上不划入耕地空间：①位于自然保护地核心保护区、饮用水水源一级保护区内的耕地；②零星破碎、确实难以持续耕作的耕地；③符合国家退耕还林还草政策和标准且已实施的；④“三区三线”划定后，违法毁林毁草开垦的耕地；⑤河道内影响行洪安全的不稳定耕地；⑥已批准建设的土地。

同步正向优化永久基本农田布局，将误划入、零星破碎、难以长期稳定利用、符合国家退耕还林还草政策和标准且已实施的地块，以及有明确选址的能源、交通、水利等基础设施项目涉及地块有序调出；永久基本农田范围内可以长期稳定利用的高标准农田不予调出；利用已建高标准农田、永久基本农田储备区中可以长期稳定利用的耕地予以补划，调入永久基本农田保护范围。

（二）划定耕地补充空间。耕地补充空间是落实耕地占补平衡和调整优化耕地布局需要，规划期内拟实施补充耕地的空间范围。划定规模要充分考虑规划期内耕地保护任务落实和布局调整优化两方面需要，并留出一定的实施余量。空间布局应与耕地空间集中连片，避免零星破碎。

2024年底现状不是耕地但自然地理条件适宜耕作、规划期内

可以调整优化为耕地的，划入耕地补充空间。以下情形优先划入耕地补充空间：①水土条件适宜耕作的园地等其他农用地，如：国土变更调查标注即可恢复、工程恢复属性且适宜耕作的；已颁发土地承包经营权证且不存在权属争议的；已建成高标准农田范围内流向其他农用地的。②宜耕未利用地，包括：2024年公布的新一轮耕地后备资源调查评价成果、盐碱地等耕地后备资源开发利用试点范围。③可复垦建设用地，现状为废弃房屋、废弃工矿等建设用地，适宜复垦为耕地的。

以下情形原则上不划入耕地补充空间：自然保护地、生态保护红线范围内，严重沙化、石漠化土地，水土流失严重，污染严重难以恢复，重点沙源区、沙尘传输通道、25度以上陡坡、重要水源地15度以上坡地、湿地和河湖管理范围以及基本草原、重点林区、国有林场等区域。

（三）划定林草空间。林草空间是通过规划确定的各级林草主管部门依据《森林法》《草原法》开展保护管理活动的空间范围，具体分为林地空间、草地空间。划定规模要以确保规划期内森林覆盖率、林草覆盖率目标实现为前提。

耕地空间和耕地补充空间之外，2024年底现状是林地草地、不存在矛盾冲突的，按照应划尽划原则，划入林草空间。以下情形优先划入林地空间：①自然保护地、公益林等生态区位重要和生态状况脆弱区域，坡度25度以上陡坡（不含梯田）、重要水源地15度以上坡地，以及重点林区、国有林场范围内的林地；②采

伐迹地、火烧迹地、未成林地，以及林粮间作的采伐更新造林地；③国土变更调查中标注恢复属性的林地中，符合国家退耕还林政策和标准且已实施的、建设防护林和绿色通道的；④2024年度变更调查为非林地，实际为临时使用林地、直接为林业生产经营服务工程设施占用林地或违法占用林地的；⑤在林地保护利用规划（2010-2020年）明确的林地管理范围内（不含恢复属性林地和纳入耕地保护空间的林地）种植经济林（果）的。

以下情形优先纳入草地空间：①天然牧草地、人工牧草地，以及能够按照《草原法》稳定管理的其他草地；②2024年度变更调查为非草地，实际为临时占用、直接为草原生产经营服务的设施占用草地或违法占用草地的；③“三区三线”划定后，在草地（不含恢复属性草地和纳入耕地保护空间的其他草地）上种植灌木类林果且尚未达到灌木林地标准的。

（四）划定林草补充空间。林草补充空间是指林草空间以外，适宜开展国土绿化，实现扩绿的潜在空间，具体分为林地补充空间、草地补充空间。

除耕地空间、耕地补充空间外的下列区域可优先划入林草补充空间：①具备条件的盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等其他土地；②适宜开展国土绿化的园地；③符合国家有关规定的废弃工矿用地；④拟复垦为林地、草地的建设用地；⑤未划入耕地保护空间的耕地中适宜国土绿化，以及其他可通过国土绿化形成林地、草地的空间。

各省份可在上述空间划定方法基础上，结合本省实际，“一地一策”进行细化完善。各地应首先聚焦解决以耕地保护为主线的耕林矛盾冲突，进而解决全域耕地、林地、草地矛盾冲突，优化农用地空间布局。空间划定过程中，要对接“十五五”及未来十年经济社会高质量发展用地需求，合理保障发展用地。

四、专项规划实施管理

（一）健全以规划为引领的耕地林地草地保护制度。树牢按规划用地管地理念，严格按照规划实施耕地、林地、草地用途管制和监督考核。高标准农田建设、农田基础设施建设等项目在耕地保护空间范围内实施，全域土地综合整治结合耕地保护空间开展。耕地保护责任制考核以国土空间总体规划确定的目标任务进行考核。规划期内新提出的重点项目确需占用永久基本农田的，经充分论证，可根据国土空间总体规划动态维护有关要求，及时纳入国务院审批的国土空间总体规划重点项目清单。

（二）按规划规范落实耕地占补平衡。市、县根据需要在专项规划划定的耕地保护空间有序实施补充耕地，实施中尊重群众意愿，留足过渡期；涉及利用耕地保护空间中的现状林地、草地的，无需办理用林用草审批手续。不得在规划划定的国土绿化空间实施补充耕地，严禁毁林毁草开垦耕地。按照专项规划布局安排，国家指导水土资源匹配度较好、耕地补充资源丰富的省份，在划定的补充耕地空间内实施集中垦造耕地。耕地补充空间范围内新增耕地自动纳入耕地空间，严格实施耕地用途管制。

（三）按规划规范实施国土绿化。国土绿化项目原则上在专项规划划定的国土绿化空间范围内实施，不得在耕地保护空间范围内实施。林草补充空间内地块，达到林地、草地认定标准的，及时划入林草空间。规划期内林草空间的林地、草地面积不得低于规划确定的各阶段林地、草地保有量目标。

（四）充分运用“一张图”开展监管考核。将专项规划空间划定成果纳入“一张图”平台，作为实施耕地、林地、草地管控和监督管理的依据。建立规划实施监督和预警机制，持续动态监测专项规划实施情况，及时提醒、纠正和查处违反规划用途行为，规划实施情况纳入耕地保护责任制考核。

五、工作推进安排

（一）时间安排

1.明确工作方案及工作要求（2026年1月底前完成）。印发专项规划编制工作方案，明确编制要求，召开工作推进视频会议；统一分发最新的“三区三线”数据，2024年度变更调查和林草湿荒普查成果等工作底图；明确专项规划成果数据要求。

2.编制省级专项规划（2026年3月底前完成阶段目标，5月底前完成全部划定）。春节前，省级将以耕地保护为核心的专项规划初步成果报部局；3月底前，完成与市县交互修改，将省级自然资源、林草两部门共同确认的以耕地保护为核心的专项规划成果报部局；5月底前，将省级全域耕林协同专项规划成果报部局，有条件的省份可在3月底前报送。

3.规划成果上图（2026年6月底前完成）。3月底前，部局明确专项规划成果报批与启用要求；6月底前，完成专项规划成果数据审核质检，纳入“一张图”平台。

（二）工作组织

部局层面，部耕保司牵头，部调查司、空间规划局和国家林草局生态司、资源司、草原司配合，部生态修复司、规划院、信息中心、登记中心、整治中心和国家林草局生态中心、规划院等单位共同参与。各司局、单位按职责分工和时间节点协调推进各项工作。为高效高质完成规划编制工作，抽调相关司局、单位精干力量组建工作组，分为综合协调组、统一底图组、工作指导组、成果审核组，根据工作需要适时集中开展工作。综合协调组负责拟定工作计划、组织协调，定期汇总工作进展，重大问题及时向部领导报告；统一底图组负责统一分发最新的“三区三线”数据，2024年度变更调查和林草湿荒普查成果等工作底图；工作指导组负责调研指导、协调解决地方困难问题，分组指导省级专项规划编制；成果审核组负责专项规划成果上图数据标准制定、规划成果审核质检和上图等。

省级层面，各省级自然资源、林草主管部门按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”和“四个融合”要求，成立自然资源部门牵头的联合工作组。省级明确矛盾处置规则，组织市、县通过自上而下和自下而上相结合的方式，划定耕地保护和国土绿化空间。专项规划编制中要加强与总体规划动态维护、村庄规

划、全域土地综合整治、过渡期方案制定、“一张图”建设等工作的协同，切实减轻基层负担。已完成专项规划编制的省份，结合编制要求适当修改完善。

市县层面，在本级政府领导下，按省级明确的任务和规则，将四个空间落地上图并按程序纳入省级专项规划，后续按此实施耕地保护和国土绿化工作。空间划定过程中注重与省级上下交互，根据需要征求农村集体经济组织、国有林场、农垦集团等经营主体意见，确保空间边界清晰、成果上下贯通，规划可实施、能落地，避免出现“图上作业”。

（三）工作方法

1.政策引导，案例示范。印发专项规划编制工作方案，适时通过培训交流、明确政策问答口径等形式加强政策和技术指导。总结推广浙江、重庆等省份经验做法，及时转发相关省份学习借鉴；鼓励自然地理条件接近、耕林园草矛盾类型相似的省份交流互鉴，高效推进专项规划编制工作。

2.定期调度，梯次推进。每周调度1次，及时掌握各省份工作进展，协调解决工作推进中遇到的难点堵点问题。指导基础较好、具备条件的省份加快工作进度；实事求是为难度较大省份留出时间，充分协调矛盾问题，分期分批完成任务。

3.重点跟进，上门服务。对工作进度较缓、矛盾问题较为突出的省份，重点调研指导、现场服务，部局共同推动解决实际问题。对人员技术力量薄弱的省份，安排专门指导服务。